Comisión Especial de población y desarrollo social
Carpeta Nº 2637 de 2008

Versión Taquigráfica N° 320 de 2010

VOLUNTARIADO SOCIAL

Normas para su promoción

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 18 de noviembre de 2010

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante Berta Sanseverino.

MIEMBROS: Señora Representante Susana Pereyra y señores Representantes Andrés Abt, Juan Manuel Garino Gruss, Aldo Guerrini, Doreen Javier Ibarra, Felipe Michelini y Mario Silvera.

INVITADO: Por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señor Juan Andrés Roballo, Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social.

SEÑORA SECRETARIA.- Se procede a la elección de Presidente.

SEÑOR MICHELINI.- Propongo a la señora Diputada Sanseverino.

SEÑORA SECRETARIA.- Se va a votar.

(Se vota)

—— Seis en siete: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia la señora Representante Sanseverino)

SEÑORA PRESIDENTA (Sanseverino).- Habiendo número, está abierta la sesión.

Agradezco a los compañeros de la Comisión por esta designación.

En primer lugar, quiero saludar y agradecer la presencia del Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, señor Juan Andrés Roballo.

La Comisión Especial de Población y Desarrollo Social está trabajando en un tema muy importante, el del voluntariado.

En el período anterior se aprobó la Ley Nº 17.885, relativa a este tema. Esa iniciativa fue llevada adelante fundamentalmente por el Ministerio de Desarrollo Social. Esta norma pretendió, en ese marco de actividades de altísimo valor social, la incorporación de ciudadanas y ciudadanos que quisieran aportar su tiempo a la construcción de ese proyecto social, como marcaba el Plan de Emergencia.

Asimismo, quedó pendiente otro trabajo importante que se estaba llevando a cabo en la otra Legislatura por parte de los Senadores.

A su vez, durante estos años se instaló una Mesa de Diálogo y con el apoyo de Naciones Unidas, que financió un proyecto instalado en el MIDES, ha trabajado mucho en un tercer proyecto, que es el que nos acercaron a la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social.

La Comisión está discutiendo este trabajo, que incluye temas complejos. Y nos interesaba, por algunas responsabilidades que el Estado asume en el tema del voluntariado, dialogar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, particularmente, con el señor Inspector.

En el comparativo que nos entregó la señora Secretaria, en al que constan la Ley y los dos proyectos, se habla de las responsabilidades del Ministerio, y por esa razón invitamos al señor Inspector a participar de esta reunión.

SEÑOR ROBALLO.- Muchas gracias por la invitación.

Es un gusto estar en el Parlamento, ya que me siento como en casa.

En primer lugar, quería hacer una aclaración. Nosotros tuvimos una cierta intervención en este proyecto, precisamente, porque en el Ministerio hemos resuelto una política relativa a todas las cuestiones de fiscalización o intervención de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social. En ese sentido, tratamos de mantener contactos, de reunirnos y hacer intercambios a los efectos de allanar cuestiones previas.

En esa línea, cuando nos enteramos de que estaba conformada esa mesa de diálogo y de trabajo para estudiar este proyecto de ley, solicitamos participar de algunas reuniones para esclarecer algunos puntos, y nos invitaron a concurrir. Por tanto, participamos de algunas reuniones e, inclusive, resolviendo algunas cuestiones que, por lo que leí en las versiones taquigráficas, ya se han dado cuenta aquí.

De acuerdo con lo que se viene trabajando, me parece que los elementos centrales sobre los que nos tendríamos que expresar, como Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e Inspección de Trabajo, serían básicamente dos. Por supuesto, estoy a su disposición para evacuar las consultas que tengan sobre otros aspectos.

Los temas en los que intervinimos en su momento, son el registro y el seguro, dos elementos bien importantes en los que, eventualmente, ejercemos un contralor directo o luego debemos discernir situaciones.

En cuanto al registro, veo que en el proyecto que se presentó ante esta Comisión algunas cuestiones han quedado abiertas y no se han resuelto.

Lo primero que es importante aclarar es que, más allá de lo que se decida hacer, hay dos registros: el de instituciones que tengan en su esquema de trabajo el voluntariado y el de contratos de voluntarios; este último elemento es el más importante y es el que tiene que ver con nosotros.

Como ustedes saben, la Inspección General del Trabajo lleva otros registros además de la tradicional Planilla de Trabajo, como el Registro Nacional de Obras y su Trazabilidad y los contratos de pasantía, que han quedado un poco en desuso.

A su vez, la ley de voluntariado en el ámbito público establece que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe llevar una especie de registro. Si bien este aspecto no se reglamentó a fondo en la ley ni posteriormente en un decreto, lo cierto es que esos expedientes terminan en la Inspección del Trabajo, motivo por el cual ya estamos armando un esquema de registro.

Por otra parte, hay otras iniciativas a consideración del Parlamento que establecen registros. Cuando estos involucran a trabajadores y cuando tienen que ver con condiciones de trabajo y demás, el lugar natural es la Inspección General del Trabajo.

En este sentido, en el proyecto de Presupuesto -que ahora está a consideración del Senado-, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha tomado las previsiones necesarias para crear una División de Registros en la Inspección General del Trabajo, a fin de armonizar todos los registros que tenemos y los que tendremos en el futuro, y hacer un esquema institucional, funcional, armónico y eficiente, al cual se pueda acceder con facilidad y en el que los usuarios tengan centralizadas todas estas cuestiones. Inclusive, está prevista la existencia de este registro, porque ya conocíamos el proyecto de ley.

Lo que más importa al Ministerio y a la Inspección del Trabajo en este tipo de casos es algo que ya está determinado en algún artículo: la necesidad de discernir en forma permanente las situaciones en las que hay relación laboral y aquellas en las que hay trabajo voluntario.

En principio, y salvo que se pruebe lo contrario, si una persona se encuentra desempeñando una actividad dirigida por otra en determinado marco, se presume que hay una relación laboral. Por tanto, debe haber un contrato de trabajo. Esto tiene una cantidad de consecuencias que tienen que ver con normas de seguridad, previsionales y laborales, como las condiciones generales y ambientales de trabajo. Las excepciones a esa presunción están establecidas a través de un formato escrito habilitado por una norma jurídica.

En el caso que estamos analizando, esto es imprescindible aunque parezca un elemento burocrático que pueda entorpecer el desarrollo del voluntariado. En realidad, es una garantía para todas las partes: para el Estado, que controla, para el voluntario y, sin duda, para la institución que conduce el desarrollo del voluntariado.

Según pude ver en las versiones taquigráficas, las organizaciones han dado cuenta de situaciones -todos conocemos alguna- que empiezan con un espíritu y con un esquema de voluntariado y que, luego, termina en reclamaciones y demás. Es obvio que las instituciones deben hacerse cargo de esos reclamos, porque no hay una regulación. Por eso es muy importante la reglamentación e incluir esta formalidad.

Inclusive, en algún proyecto anterior se incluía la formalidad de que la terminación del contrato de voluntariado fuera por escrito. Veo que ahora eso fue eliminado y simplemente se requiere una comunicación a las autoridades competentes sobre la terminación del contrato. Aclaro que establecer una formalidad también para la desvinculación complicaba mucho porque, en la práctica, no es algo operativo.

Más allá de que se quiera hacer algún registro en otro organismo sobre las instituciones o se quieran hacer determinadas mediciones, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe llevarse un registro de los contratos de voluntariado.

Por otra parte, al leer la versión taquigráfica vi que se relacionaba esto con la Planilla de Trabajo, que es uno de los registros que tenemos y que, ahora, se lleva en formato electrónico. Me parece que no sería nada difícil incluir un renglón para el voluntariado y que el Inspector, antes de ir a un lugar determinado, sepa de antemano si allí existe trabajo voluntario o no.

Más allá de ese aspecto -que podría ser reglamentario-, considero imprescindible la obligatoriedad de registrar un contrato en el que se establezcan con claridad las características de la institución, del trabajo voluntario que se va a realizar, los datos básicos de las personas y las obligaciones y los derechos básicos, tal como establece la ley.

Esto no solo servirá para descartar relaciones laborales sino que va a ser útil para discernir las relaciones laborales encubiertas y, también, para poner sobre la mesa las obligaciones y los derechos que tienen las partes en este tipo de actividades.

Es bueno aclarar que, tal como está establecido -no podría ser de otra manera, la inscripción del contrato es una presunción de que hay un trabajo voluntario-, pero nada impide que la Inspección del Trabajo u otro órgano jurisdiccional intervengan en el asunto y examinen si en efecto eso es un trabajo voluntario o una relación laboral típica encubierta. Por eso me parece importante que ese elemento de presunción sea tratado como una presunción simple, tal cual está establecido en el proyecto de ley.

SEÑOR ABT.- El señor Roballo dice que hay un registro de las organizaciones que trabajan en el voluntariado, y la Mesa Nacional de Voluntariado decía que hay una gran diferencia entre las organizaciones públicas y privadas. A través de este proyecto de ley, ellos quieren involucrar a las dos partes y que las organizaciones privadas tengan más garantías. En tal sentido, quisiera saber si ustedes tienen algún registro de las organizaciones privadas que hacen voluntariado o si se piensa tener un único registro para ejercer un mejor control y brindar las garantías necesarias.

SEÑOR ROBALLO.- A nuestro juicio, el centro de la cuestión no es tanto el registro de las organizaciones que practican el voluntariado en forma principal o accesoria hay alguna diferencia entre las dos sino el contrato a través del cual se establece un trabajo voluntario. Como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y particularmente la Inspección denominada "policía de trabajo", aunque no me gusta mucho ese nombre, tienen que controlar el cumplimiento de las normas de condiciones generales y ambientales de trabajo en una relación laboral, cuando se va a un lugar es necesario saber si estamos frente a una relación laboral o no. Entonces, no importa tanto si la empresa está registrada porque, inclusive, puede tratarse de una organización que no tenga empleados y que de alguna manera organice voluntariado. También podría ser una organización empresarial que tuviese muchos empleados, con relaciones laborales típicas, y que incorporase el voluntariado en determinado momento para ciertas actividades, como lo hemos visto en estos últimos tiempos.

Por lo tanto, para la Inspección General no importa tanto el registro de la organización o si se dedica al voluntariado. Lo que interesa a la Inspección es determinar -siempre con claridad y precisión-si en la empresa hay personas desempeñándose y si eso constituye una relación laboral o un acuerdo de voluntariado. Entonces, no sé si sería razonable que la Inspección General tuviese algún registro de las organizaciones que se dedican al voluntariado; podría instrumentarse, pero lo central es el otro aspecto.

Entiendo que hay otros órganos del Estado como los Ministerios de Desarrollo Social o de Educación y Cultura que tiene un registro de gran parte de las organizaciones que pueden desarrollarse con el voluntariado, como las asociaciones civiles y las fundaciones que puedan tener cierto interés en llevar un registro y en hacer un análisis permanente para saber qué instituciones se dedican al voluntariado y en qué áreas. Digo esto porque sabemos que esos Ministerios deben cumplir con otros fines y esa información les sería imprescindible; para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no.

Observé que en la Mesa Nacional de Voluntariado no se pudo resolver ese aspecto y será cuestión de que los señores legisladores definan si es razonable crear tres registros; deberán determinar si se crea uno solo con todos los requisitos y si ese registro debería informar al resto de las organizaciones. Se trata de formatos a definir pero eso ya pasa a ser una decisión política.

De todos modos, la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social quiere dejar en claro que para el correcto desempeño y control de ese tipo de situaciones, sin duda, necesitamos un registro de las excepciones de la relación laboral típica en este tipo de organizaciones.

SEÑOR MICHELINI.- Creo que la opinión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es muy importante porque debería estar clara -sabemos que después en los hechos esto no es así- la relación de una persona con la Administración en calidad de funcionario público, algo que está reglamentado. También están claras las relaciones de dependencia en cuanto a una persona que asume la obligación de dar su trabajo a cambio de un salario u otras compensaciones, básicamente en el sector empresarial, que tiene un fin de lucro, más allá de la multiplicidad de formas que asume para su organización de capital y trabajo.

El problema es el tercer sector, es decir, todas las actividades de organizaciones que no persiguen un fin de lucro y que tienen un objetivo social, cultural, religioso, etcétera. Entonces, desde esa perspectiva y en cuanto a la reglamentación del voluntariado, podríamos asumir que las cosas como están ahora generan un montón de problemas y ciertas confusiones. Me refiero a las personas que desempeñan una tarea por cierto tiempo y que luego presume que tiene una relación de dependencia. También puede suceder que a partir de la motivación o de la búsqueda de un fin determinado, el empleador desde la posición de fuerza genere condiciones para establecer una relación voluntaria pero, en realidad, existe una contratación, pervirtiendo los mecanismos del voluntariado.

Por lo tanto, la innovación en cualquier situación de contrato para este tercer sector sería conflictiva. Por ejemplo, ¿la actividad socio educativa de los "boy scouts" es trabajo voluntario? ¿El trabajo en las parroquias, en las comunidades católicas, cristianas o de otras religiones estaría reglamentado? ¿La colaboración social de extensión de colegios privados o públicos está vinculada? Uno empieza a complejizar. Si debemos registrar todo, si debemos generar presunciones contractuales en un sentido u otro, podríamos llegar a estatizar todo.

Nosotros tenemos un voluntariado en lo público. ¿Habría que corregir algo para hacerlo más flexible?

Por otra parte, sería bueno analizar el voluntariado en las empresas formales con un estatuto particular. Si hay una empresa en la que toda su plantilla de personal es voluntaria, yo sospecharía. En tal caso, la "policía de trabajo" estaría muy bien que se llamase así, también sospecharía. A su vez, habría que tener una categorización del voluntariado para las organizaciones del tercer sector y es allí donde habría que tener cierto nivel de flexibilidad. Además, ese sector está vinculado de manera directa con una nueva ley de asociaciones civiles que, lamentablemente, ha quedado como una cuenta pendiente de la Administración anterior, por lo menos en cuanto yo ejercí responsabilidades en esa Cartera. No digo que sea sencillo generar un nuevo marco. Lo que tenemos es anacrónico, obsoleto y no refleja la realidad; no sirve para nada pero lo aplicamos. A veces, los uruguayos hacemos cosas que no sirven para nada pero las cumplimos al pie de la letra.

Por lo tanto, como reflexión y como pregunta, quisiera saber qué le parecería al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social enfocar este tema del voluntariado de tres formas diferentes y no pretender una ley marco general de todo que, en definitiva, no analiza ni identifica los problemas peculiares y particulares que cada uno de estos sectores tiene.

SEÑOR GARINO GRUSS.- Aprovecho que estamos frente a alguien que es fiscalizador de las relaciones laborales para reforzar un concepto relativo a esa duda que genera el voluntariado en una empresa privada.

Muchas veces, en las empresas, esa actividad no tiene origen en el desprendimiento voluntario de tiempo y de disposición, sino en un contrato de trabajo previo. Justamente, la sospecha clara es que si en una empresa hay doscientos trabajadores y todos son voluntarios, tal vez esté haciendo publicidad o beneficiándose con ese plan de ayuda a través de sus propios empleados, pero quizá luego no haya la correspondiente remuneración, o lo hagan después del horario de trabajo sin pago de horas extra o los sábados, después de trabajar de lunes a viernes.

SEÑOR ROBALLO.- La verdad es que el tema del voluntariado me preocupa desde hace muchos años, inclusive, cuando estaba aquí. Y todas estas cuestiones, así como las de fondo, han estado analizadas. Cuando concurrí a la Mesa de Voluntariado, más allá de estos aspectos concretos, técnicos, sin duda, también conversamos mucho sobre las cuestiones de fondo.

Efectivamente, hay una intención y un empuje que el Estado tiene la obligación de conducir y es la regulación de algo que se da naturalmente, que es esa expresión solidaria de los seres humanos con respecto a otros o a determinadas causas. Entonces, podríamos hacer un inventario de situaciones y, en ese caso, no se haría una ley, porque es imposible regular todo. Inclusive, estoy pensando en las organizaciones de trabajadores, políticas, las zafras del proceso electoral, etcétera. Hay una cantidad de cosas que, si nos ponemos a analizar, podemos terminar generando un código inaplicable y entorpeciendo lo que se quiere promocionar.

Estoy de acuerdo con que las regulaciones legales deben ser no del todo acabadas, porque es imposible abarcar todas las situaciones. Por eso, algunas normas establecen presunciones, y estas deben ser simples. Por ejemplo, en la inscripción de un contrato de voluntariado hay una presunción a priori que hace pensar que no hay una relación laboral, pero también se puede demostrar lo contrario, y ahí entrarán a jugar, en primer lugar, la riqueza de las situaciones y, en segundo término, los órganos del Estado que tienen la obligación de controlar. De ahí mi obsesión por dejar en claro algunas cosas para facilitar el trabajo en el futuro.

Es verdad que tenemos problemas de larga data que todavía no hemos resuelto, pero estamos en camino de hacerlo. Las organizaciones sindicales, que para tener personería jurídica deben constituirse en una

asociación civil con el formato tipo que le da el Ministerio de Educación y Cultura, no son una asociación civil sin fines de lucro como las típicas; son organizaciones de trabajadores que tienen un esquema de asambleas y de definición de decisiones que no tiene nada que ver con el esquema institucional de una asociación civil. De hecho, ya han planteado en el equipo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que debemos pensar en proponer una norma que establezca la personería jurídica laboral, porque tenemos trabajadores que en los Consejos de Salarios representan a un colectivo importantísimo de trabajadores, pero luego, cuando se está reglamentando o se quiere hacer efectiva la licencia sindical, el empleador dice: "No hay personería jurídica. No quiero depositar el dinero a nombre de personas". Entonces, se frustra otra previsión legal, como es la licencia sindical, y el fortalecimiento de la organización, especialmente, a través de ese elemento tan importante, como es el económico.

Entonces, deberíamos ir a una cosa mucho más profunda esto es una opinión, pero aun con estas dificultades, especialmente con los nuevos impulsos de voluntariado que se ven en el horizonte próximo y algunos que se están dando, es necesario un marco mínimo básico que también abarque a las organizaciones de la sociedad civil. Quizá, se les pueda generar algún estatuto especial a través de la norma.

Les quiero comentar también que, desde antes de estar en la Inspección del Trabajo, he recibido consultas de organizaciones no gubernamentales, religiosas y de diferente índole, no por situaciones puntuales como, por ejemplo: "Doña Carmen, que siempre atendió la sacristía, me hizo un juicio. La dejábamos ahí, ¡pobre!, porque se aburría en la casa y ahora tenemos un juicio laboral", sino porque hoy día las organizaciones inclusive las de la sociedad civil, etcétera, desde las que tienen más posibilidades de organización y profesionales que las asesoran, hasta el grupo de padres que se reúne en un pueblo de un departamento y son cuatro no tienen infraestructura ni herramientas para cumplir con una ley, un registro, hacer contratos, etcétera, se ven afectadas por toda esta problemática. Pero, precisamente, es parte de generar una cultura que termina favoreciendo o garantizando un correcto desarrollo a esas propias organizaciones.

Sinceramente, generar elementos burocráticos que puedan terminar conspirando con la idea de fomentar el voluntariado, me pesa, pero también noto dificultades para adelante.

Lo que planteó el señor Diputado Garino Gruss también es muy importante: sí, está bien, los trabajadores hacen 8 horas y nos encontramos con que, en la semana, la mayoría hace dos o tres horas de voluntariado. Ahí, por lo menos, hay una presunción de trabajo extraordinario no remunerado que puede tener que ver con trabajo encubierto o puede ser que una empresa tenga la mitad de los trabajadores registrados y la mitad sean voluntarios. Esto podría, eventualmente, pasar en caso de que, por ejemplo, una fábrica tuviera una relación con determinadas organizaciones y le prestan determinado servicio o le dan determinado elemento material. Entonces, es voluntariado. Este tema también puede afectar mucho al sector juvenil, que necesita una protección especial en su inicio en el ámbito laboral. Todos sabemos que ahí hay altas tasas de desempleo, que también están relacionadas con altas tasas de informalidad; entonces, debemos tener cuidado con eso. También, hay otros elementos que se pueden dar, por ejemplo, en una empresa se ordena que el sábado todos hagan trabajo voluntario y al que no va se le complica para la calificación, los ascensos, los aumentos, el otorgamiento de horas extra. Pero, esos son aspectos que la ley no puede prever, que son parte de las relaciones que se van desarrollando, de la cultura que se va generando en las organizaciones.

Por eso, debido a todas estas preocupaciones, me centré en el registro, que es un elemento concreto y objetivo de control, que nos puede ayudar como punto de partida para resolver una cantidad de situaciones. Estoy prácticamente seguro de que las organizaciones que tienen un alto grado de desarrollo, de organización valga la redundancia, hasta las que no lo tienen, pueden eventualmente cumplir con el requisito básico de tener un contrato tipo, hasta preimpreso, donde las partes lo sellen o materialicen con una firma. Esto tiene un gran valor simbólico. Con el registro se establece un acuerdo relacionado con el desarrollo de una actividad voluntaria. No se olviden que estamos estableciendo excepciones a lo que es el principio por lo menos en cuanto a presunción de la relación laboral típica, es decir, cuando alguien se está desempeñando para una organización, para una persona, inclusive, sometida a una cierta subordinación. Si la organización no cumple con determinados requisitos, no quiere decir que automáticamente esté condenada a considerarla como una relación laboral típica. Si hay una reclamación o algo por el estilo, se podrá demostrar, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional, que se trata de una relación de voluntariado, considerando las dificultades que tienen las organizaciones débiles en el sentido administrativo, organizacional.

Discúlpeseme si me extendí en alguna reflexión que no es tan técnica, pero la realidad nos indica que si no tenemos en cuenta determinados aspectos, en el futuro tendremos dificultades para que esto se desarrolle.

SEÑORA PRESIDENTA.- Al profundizar en la temática, noto que algunas cuestiones se hacen más complejas. Más allá de lo que el Inspector nos está diciendo a nivel general, el contenido y la esencia del voluntariado empiezan a tener matices y repercusiones que, a mi modo de ver, requieren que las analicemos con claridad.

Me parece magnífico que se haga voluntariado y que tenga un valor social, y es eso lo que queremos en todo lo que tiene que ver con el desarrollo social y humano. Ahora bien, hacer voluntariado y que luego, por ejemplo, tenga un peso en el currículum de un estudiante, es algo que hay que analizar. En realidad, se está premiando ese gesto social, pero condenando al que no lo hace. Esa tarea voluntaria empieza a tener otras consecuencias que hacen perder el contenido del voluntariado y terminan siendo una tarea curricular, si se considera que debe estar incluida en el currículum de esos estudiantes que lo realizan, que se están formando en nuevos valores. Entonces, cambia la lógica de lo que uno quiere que sea el voluntariado.

Me preocupa también el tema de las empresas. Sé que hay algunas donde el empleado trabaja de mañana y de tarde hace voluntariado, asociado a su tarea en la empresa, y le agrega un contenido social. No queda claro si eso está incorporado a horas extra o a la tarea que hace en el horario de la mañana. Tal vez, ese trabajador ha considerado que por trabajar en UTE es importante ir a un asentamiento y realizar tareas con esa población, haciéndoles notar la importancia de estar conectado regularmente, porque le genera seguridad, no se corre riesgo de salud, de accidentes, etcétera. Es complicado mirar esto con una lógica empresarial.

Y después está el hecho me preocupa porque lo viví de que quien marca la lógica del voluntariado es la institución donde se hace. Nosotros tuvimos voluntarios que, en realidad, eran trabajadores permanentes; trabajaban como voluntarios y habían firmado un contrato. La ley dice que el voluntariado puede ser permanente, pero hay que analizar esa lógica. En algunos casos hasta puede haber sustitución de trabajadores, entonces, el voluntariado pierde toda lógica de valor, de promoción, de preparación, y es probable que lleguemos a la conclusión de que no tiene que haber voluntarios en el Estado, sino que este lo que debe hacer es promover, incentivar, el voluntariado, dar capacitación, otorgar galardones, y no generar una relación laboral que a veces termina siendo bastante complicada. Estamos acarreando un problema muy importante. Además, el hecho de que se premie, a través de tributos, una acción social puede llegar a ser un tema de discusión. ¿Por qué tengo que premiar a una empresa que haga voluntariado descontándole impuestos? Me da la impresión de que se mercantilizan determinadas realidades sociales y eso termina nublando la idea de que ese emprendimiento social siempre estuvo asociado a determinadas organizaciones. Esto no quiere decir que, marcando claramente los límites, las empresas no puedan hacer voluntariado. Pero sería ese voluntariado que se suma a grandes campañas, a esos días internacionales, que genera valor agregado a la sociedad y no tanto una tarea permanente que a veces puede no estar muy bien delimitada.

SEÑOR SILVERA.- Antes que nada, quiero agradecer la presencia del jerarca.

Coincido en gran parte con lo que la señora Presidenta ha manifestado.

Creo que podría ser una buena solución porque, obviamente,

el límite entre el trabajo independiente y el trabajo bajo una relación de subordinación por ejemplo, en arrendamientos de servicios y otras relaciones laborales, siempre ha sido una línea muy delgada y no queda otro camino que desentrañarlo en las esferas judiciales. Pero, una posibilidad podría ser que, en el ámbito de las empresas del voluntariado, los voluntarios no realicen ninguna actividad que tenga vinculación directa con el giro de la empresa; es decir, tratar de evitar esa continuidad entre el giro de la empresa para la cual se desempeña y la tarea que realiza como voluntario.

Por ejemplo, si una persona trabaja durante la mañana en una carpintería, que en la tarde, como voluntario, no tenga que hacer mesas.

En el caso de no prohibirse ese voluntariado, al menos debería establecerse como una presunción de la relación laboral. Como bien se decía hoy, la casuística es muy amplia, y cuantas más situaciones concretas pretenda abarcar una ley, es más ineficiente e ineficaz. Por lo tanto, es importante sentar determinados

parámetros que puedan servir como referencia global. En este caso, tal vez, limitar la tarea del voluntariado a lo que es el giro habitual de la empresa, podría ser una de las tantas soluciones.

SEÑOR ROBALLO.- Las cosas que ya se empiezan a manejar son posibilidades, son opinables, y me siento tentado de profundizar en ello, pero no me correspondería hacerlo en este momento ya que tiene que ver con imaginarse cómo pueden funcionar estas cuestiones. Si hay contrato escrito empezamos a generar presunción, pero si es del giro, también. Entonces, entramos en una casuística de presunciones y se nos puede complicar la situación.

También alguien podría decir que determinadas empresas por lo menos algunas pueden hacer aportes con el desarrollo de algunas actividades del giro. Sin duda, es un aspecto muy complicado.

Debido al rol que cumplo ahora y a la experiencia que he adquirido, puedo decir que me genera sospechas cuando un trabajador sometido a subordinación y a una relación laboral típica, presta una acción voluntaria en determinado momento y es dirigido por la propia empresa. Puede ser muy atendible y haber una decisión bien definida del trabajador y del empleador, pero luego, la práctica permanente de este tipo de situaciones, puede generar determinados cuestionamientos como, por ejemplo, quiénes son los que realizan tareas voluntarias propuestas por la empresa y quiénes no.

También hay que admitir que sería muy rico determinar que en estos ámbitos puede haber una acción voluntaria que, inclusive, pueda tener la iniciativa de los propios trabajadores y de su organización en combinación con la de la empresa. Todo es muy opinable. Lo que me queda claro es que debemos tratar de generar el mejor camino para el desarrollo de un impulso natural humano, como es la solidaridad.

Me voy a referir a cuestiones bien concretas relacionadas con lo que se dijo y que deberían quedar claras en la ley.

En el artículo 6º del proyecto presentado por la Mesa de Voluntariado cuando se refiere a la formalización del acuerdo por escrito, debería definirse si se coincide con esta posición dónde se registra. No solo debe existir un registro en la propia organización, sino que también deberíamos establecer ante qué órgano se registra. No se trata de un reclamo de fueros, sino que es una necesidad natural. De todos modos, la Inspección siempre va a controlar esa situación, entonces, sería natural que se registre allí. Me estoy poniendo trabajo encima, pero es lo más razonable para el esquema institucional.

Asimismo, hoy se hacía referencia al voluntariado en determinadas situaciones. Es cierto que resulta sospechoso que en una empresa los trabajadores siempre hagan cinco horas por semana de trabajo voluntario. En el artículo 12 del proyecto de ley que cuenta con media sanción se establecía creo que no acabadamente, pero daba una pista que la ley reconoce las actividades que revisten todas las características del voluntariado, pero son realizadas en forma ocasional, y las exceptúa. No sé por qué eso no está en el proyecto de ley presentado por la Mesa del Voluntariado. Pero es un elemento en el que habría que profundizar porque podría servir para diferenciar determinadas situaciones que pueden ocurrir. Es verdad que vamos a tener voluntariados que se den una vez al año. Inclusive, hay algunos casos de empresas por todos conocidas que le pagan ese día a sus trabajadores, y los que van de voluntarios son determinadas personas algunas del quehacer público y otras que acompañan la iniciativa. Tal vez, habría que rescatar este elemento porque podría ser una de las claves para tratar las situaciones que plantea el señor Diputado Michelini, es decir, la diferenciación de algunas situaciones y organizaciones. La diferenciación entre un trabajo voluntario permanente y uno ocasional puede ser una herramienta. En ese caso, y teniendo en cuenta lo que debe ser el paradigma de esto no la casuística y el establecimiento de todas las situaciones acabadamente, porque es imposible, habría que desarrollar un poco más qué es voluntariado ocasional y tratar de dar algunos otros elementos para que los órganos que tienen que decidir, tengan más pistas.

Por otra parte, se ha hecho referencia a que no sería tan necesario el registro. Vuelvo a decir que para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es muy importante el registro. En algún momento se menciona que, eventualmente, podría dejarse para la reglamentación la existencia o no del registro. Resulta imprescindible que quede establecido en este proyecto de ley; no puede quedar librado a una reglamentación y a la voluntad del Poder Ejecutivo establecer o no un registro.

En determinado artículo se establece que algunas instituciones estarían exceptuadas del registro. No queda claro si se trata del registro de las instituciones o del de esos acuerdos de voluntariado. Como órgano fiscalizador, entiendo que no pueden haber excepciones, pero reconozco que hay algunas organizaciones, que no solo trabajan en el Uruguay sino que se desarrollan en todas partes del mundo, que la privacidad no siempre se relaciona con que la persona tiene derecho a prestar una acción voluntaria sin necesidad de que todo el mundo se entere; puede estar vinculada a posiciones religiosas o filosóficas y no quiere que nadie se entere de que realiza una actividad voluntaria.

Hay otras cuestiones relacionadas con la seguridad de las personas que se desempeñan en esas organizaciones. Por lo tanto, llamo la atención sobre el tema de las excepciones. Habría que ser más precisos, para limitarlas al máximo, pero me doy cuenta de que algunas organizaciones pueden necesitar un estatuto especial. En ese sentido, la referencia debería hacerse a los estatutos de la organización, y no tanto a sus políticas, puesto que estas son un elemento que no se puede asir, son muy variables, pueden cambiar de un mes a otro. No me parece muy razonable que tenga que ver con la política de una institución el hecho de si se registra o no, en un órgano público, una actividad tan importante como el voluntariado

SEÑORA PEREYRA.- Sin duda, ha sido riquísimo el aporte que hemos recibido por parte del Inspector General del Trabajo y Seguridad Social y aunque con diferencias desde mi punto de vista de la Mesa del Voluntariado.

Me parece que el cometido de los dos actores que estamos acá los legisladores y quien tiene la responsabilidad a nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de fiscalizar es afinar muchísimo los cabos sueltos, aunque siempre nos va a quedar alguno. ¿Quién no quiere una sociedad solidaria? Es la aspiración de este Gobierno, que ha planteado distintas propuestas, y todos queremos sacar adelante algunas situaciones injustas del país.

Desde acá tenemos que legislar tratando de que eso no conlleve alguna injusticia o algún abuso por parte de otra gente que no tiene las mismas intenciones.

Por otra parte, por más que legislemos, siempre algo desatado nos va a quedar. Ahí es donde debe tener la fortaleza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en este caso, a partir de la Inspección, para que se pueda generar la denuncia. Es un derecho y una obligación de aquel que se ve abusado y está en inferioridad de condiciones frente a un patrón o empresario que utiliza estas cosas en provecho propio, a pesar de que se legisló para el bien público y para fortalecer la sociedad en términos de solidaridad y de la buena intención personal de la gente que se brinda al voluntariado. Pero, reitero, por más que nosotros hilemos fino, algunos cabos sueltos van a quedar.

Entonces, desde el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tenemos que trabajar para fortalecer esa oficina del Ministerio para que dé garantías a los trabajadores en cuanto a que se va a actuar ante la denuncia de este tipo de abusos y a que se va a actuar con las reservas del caso. Eso es fundamental para todo lo relacionado con los abusos. Lamentablemente, uno no puede cubrir todo el abanico de posibilidades, porque estamos viendo distintas situaciones menores que también pueden ocurrir. Uno no puede legislar en detalle, sino que debe ser más abarcativo, pero, a veces, esos detalles se escapan. Entonces, la gente debe encontrar esa fortaleza en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, especialmente, en la Inspección que nuestro invitado dirige, para poder hacer las denuncias.

En consecuencia, si nosotros podemos hacer un aporte en ese sentido, creo que sería sustancial.

SEÑOR IBARRA.- En primer lugar, deseo saludar efusivamente al Inspector Nacional de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el querido compañero doctor Roballo, con quien tuvimos oportunidad de trabajar en nuestra Cámara de Representantes.

En segundo término, como dicen los compañeros, el proyecto de ley que estamos tratando es riquísimo, como así también lo son todos los aportes que se hacen en el seno de la Comisión y los que recibimos de nuestros visitantes a fin de analizar en profundidad este asunto.

Sin duda, se trata de un tema complejo. Recuerdo que cuando se trató la Ley Nº 17.885, en el año 2005 creo que fue promulgada en agosto, existía en el país una situación de emergencia porque se vivían momentos

bastante críticos desde el punto de vista social y era necesario poner en funcionamiento lo más rápidamente posible el Ministerio de Desarrollo Social, al que se le dieron instrucciones muy concretas en cuanto a atender la extrema pobreza y la indigencia. Entonces, el Poder Ejecutivo y todos los sectores políticos analizamos en profundidad el proyecto de ley y fue votado.

Me parece bien que ahora se trabaje sobre dicha ley y, de alguna manera, se perfeccione, porque, repito, es un tema muy complejo.

Por otra parte, pienso que debemos tener mucho cuidado, a pesar de que siempre algo se nos escapa. Es imposible atar todos los cabos sueltos que puede tener un proyecto de ley tan vasto como el que estamos tratando. Pero debemos evitar de cualquier forma que el país retroceda en un tema sobre el cual se ha avanzado mucho en los últimos años.

Ayer completamos 38 o 39 proyectos que se convirtieron en ley recuperando situaciones deficitarias para los trabajadores y poniendo al día el derecho laboral en nuestro país. Por lo tanto, debemos estar muy atentos para no cometer errores que hagan retroceder al país en relación a estos avances. Ayer, con la votación por unanimidad de la ampliación del seguro por enfermedad, dimos otro paso muy importante que todos los sectores políticos, parlamentarios y parlamentarias, valoramos mucho.

Asimismo, conocemos perfectamente bien las dificultades que tiene el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a las inspecciones. Ha habido avances en el presupuesto que se está tratando en este momento en el Senado a fin de atender estas situaciones, pero todavía no estamos en condiciones óptimas ni nada por el estilo. Tenemos que seguir trabajando. Los recursos no dan para atender todas las situaciones vinculadas al Estado.

Entonces, debemos estar atentos si realmente tenemos posibilidades de atender estas situaciones a través de la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Por lo tanto, hay que ser muy finos en la redacción del proyecto de ley para asegurar el cumplimiento real del objetivo del voluntariado, y, al mismo tiempo, para colaborar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a fin de que pueda cumplir una función muy difícil que va a tener a partir de la promulgación de esta norma. En ese sentido, hay que regular al máximo la implementación del voluntariado.

Por último, quiero comentar que vamos a recibir al PIT-CNT, lo que es muy importante, porque puede darnos otros elementos además de los ya han sido aportados, al Congreso de Intendentes y a dos instituciones fundamentales vinculadas con la educación como lo son la ANEP y la Universidad de la República.

Confío en que el trabajo en forma sostenida y sin demasiadas exigencias en cuanto al tiempo que nos permita analizar en profundidad el articulado, nos permitirá elaborar un buen proyecto de ley que favorezca a la sociedad y cumpla con los objetivos que nosotros, la sociedad y el Poder Ejecutivo, tenemos en cuanto al voluntariado. Al mismo tiempo, trataremos de evitar cualquier tipo de escape que podamos ver en los análisis que estamos haciendo que sea caldo de cultivo para gente que siempre está propensa a usar determinados vericuetos legales para favorecerse personalmente y perjudicar a parte de la sociedad, como son los trabajadores.

SEÑOR ROBALLO.- Voy a ser muy breve, aunque el tema daría para varias sesiones más.

Tanto a la señora Diputada Pereyra como al señor Diputado Ibarra les agradezco el saludo. El señor Diputado Ibarra siempre ha sido muy gentil, especialmente con quienes éramos jóvenes e impulsivos, y su trato hacia nosotros en la bancada siempre ha sido muy bueno.

Sin lugar a dudas, algunas cuestiones tienen que trascender las posiciones político-institucionales de los jerarcas o de los partidos de turno; eso es así. Lo cierto es que en el período anterior el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pasó a jugar un rol que no había tenido, y lo mismo sucedió con la Inspección Nacional de Trabajo, que fue fortalecida notablemente en recursos humanos y materiales.

En el período anterior hubo un impulso económico; por ejemplo, se estableció la exclusividad de los inspectores, se fortalecieron sus ingresos y la situación de disponibilidad, se mejoraron los recursos materiales, se compraron nuevos vehículos y se tomó una decisión político institucional de intervenir

efectivamente en determinadas situaciones, algo que no se venía dando. Este es un dato objetivo y quiero que se me entienda bien: no estoy haciendo política, simplemente es un dato objetivo que tiene que ver con lo que se acaba de decir. Una norma, el control, el cuidado o la protección de determinas situaciones no pueden quedar al arbitrio del Inspector General de turno. Tiene que haber un estatuto que, de alguna manera, establezca la obligación de cumplir con determinado rol, en función de lo que ha definido nuestro país desde la Constitución hasta las urnas. Me parece que esta es una cuestión medular que tiene que ver con este proyecto de ley. Creo que un lugar sensible es el voluntariado en el ámbito empresarial, y, en ese sentido, considero que no hay que prohibirlo sino conducirlo debidamente.

Me gustaría decir algunas otras cosas. En estos días, estamos terminando operativos en las empresas de seguridad, con herramientas que se generaron en el período anterior, de estadísticas, dar a conocer a los actores sociales, trabajadores y empleadores, pero también a los diferentes órganos del Estado y a la sociedad en general, cuál es la situación en ese lugar, así como en la industria metalúrgica y en el ámbito rural.

Hemos estado en Artigas y en Tacuarembó, y la semana que viene, por primera vez, se realizará un operativo binacional. En Uruguay la Inspección de Trabajo atiende a todas las denuncias; esto no pasa en los demás países. Además, se diseñan operativos con la inspección de oficio. Por ejemplo, vamos a salir a relevar el trabajo doméstico algo que no tiene antecedentes, en función de una norma pero también en función de determinadas decisiones.

No estamos satisfechos; no quiero dar esa impresión. Nos queda muchísimo por recorrer. Esto tiene que ver, precisamente, con tomar algunas decisiones en los ámbitos correspondientes, como el Legislativo, para generar un estatuto jurídico que luego trascienda y se tenga conocimiento de, por ejemplo esto tiene que ver conmigo quién es el Inspector General en determinado momento.

Aprovecho este ámbito, que es una caja de resonancia bien importante, integrada por actores políticos que deben saber estas cosas, para mencionar algunos temas que se pueden desnaturalizar. Últimamente, la Inspección está viendo con mucha preocupación que estamos recibiendo denuncias, aunque no tanto formales, de trabajadores que llegan a la Inspección sin querer hacer efectivamente una denuncia. De alguna manera, estamos tratando de solucionar esas situaciones y prevenirlas, sobre todo, para aquellos que todavía se desempeñan en las empresas, porque, lamentablemente, se está empezando a hacer un uso abusivo de los contratos de trabajo por tiempo determinado, tratando de imponerlos a personas que se han desempeñado durante años en un puesto de trabajo.

Estoy hablando de un peón de la construcción en el departamento de Durazno o de un cargo técnico gerencial en una empresa de primer nivel. Por ejemplo, a un trabajador, después de ocho o diez años de trabajo, se le presenta un contrato de trabajo a término, y a veces, inclusive, a prueba. Y les dicen: "O lo firmás, o te vas".

El caso de Durazno lo vamos a investigar. El trabajador pidió un día para leer el contrato, al otro día dijo que lo firmaba consultó y le dijeron que no tenía ninguna dificultad, que lo firmara nomás, porque podía probar que la relación laboral se había dado durante muchos años y que tenía derechos en el ámbito jurisdiccional, y lo despidieron. En esta política de hacer firmar los contratos, aunque no sirvan, mucha gente, por el camino por el efecto simbólico, piensa: "Firmé una cosa que me limitó". Algunos consultan y otros no; algunos tienen posibilidades y otros no. Entonces, ¿cuántos quedan por el camino? Tengo miedo de que esta sea una política de determinados sectores. La Inspección va a actuar en ese sentido.

Quisiera dar un último mensaje que tiene que ver con el seguro que interviene directamente.

En el artículo 8º, literal f) de este proyecto se hace mención al artículo 3º de la Ley Nº 16.134, que establece un seguro diferente para los trabajadores públicos. Cuando llegué a la Mesa de Voluntariado había un problema: seguro sí, seguro no, y no se podía resolver. Como se dijo hoy, hay algunas organizaciones que si les imponemos un contrato de trabajo y la contratación de un seguro, ya está, no tienen ninguna posibilidad. Entonces, ahí hay que entrar a diferenciar las actividades que merecerían seguro, entramos en la casuística de nuevo, y otra vez nos empantanamos

En consulta con nuestra Jurídica se nos ocurrió puede no ser la solución más adecuada cómo diferenciar unas actividades de otras y cómo acceder a un seguro accesible; las dos cosas. Nos parece que tanto una línea más beneficiosa por parte del Banco de Seguros del Estado como el establecer los trabajos manuales que lo ameritarían, cubriría este aspecto de la norma.

Según tengo entendido, todavía no se ha logrado el establecimiento de una línea especial de seguros, y reconozco las dificultades que puedan existir al respecto. Tenemos gente haciendo voluntariado y no sabemos bien si están cubiertas o no por un seguro, lo que a la Inspección de Trabajo le preocupa. Porque una cosa es que unos jóvenes hagan animación en una zona rural, y otra, que estén en medio de una yerra o haciendo actividades en la construcción o en el agro.

Entonces, un proyecto que puede iniciarse con un impulso hermoso y con una mística bárbara, después de que tenemos a una persona mutilada o fallecida, se viene al piso; por eso deberemos cuidar todos estos aspectos. A eso me refería cuando decía que es necesario proteger los impulsos nuevos si queremos que se desarrollen.

Llamo la atención sobre estos puntos que amparan los dos objetivos. En el literal g) se habla de habilitar al Banco de Seguros del Estado para que genere líneas especiales. Cuando nosotros estuvimos en ese ámbito, no solo hablamos de diferenciar unas actividades de otras, sino también de contar con una línea especial de seguro que sea accesible.

Simplemente dejo esta anotación porque me parece importante resolverla.

Agradezco mucho a la Comisión el haberme recibido y pido disculpas porque en algún momento hablé de otros temas que no eran motivo de esta reunión.

SEÑORA PRESIDENTA.- El tema es más que interesante y, en consecuencia, los legisladores debemos prevenir, analizar y legislar en consonancia.

El aporte del señor Inspector ha sido más que sustantivo para la Comisión y, probablemente, en alguna otra oportunidad, lo invitemos nuevamente para ampliar algunos temas.

La Comisión agradece la presencia del señor Inspector General del Trabajo y la Seguridad Social.

(Se retira de Sala el señor Inspector General del Trabajo y la Seguridad Social, doctor Juan Andrés Roballo)